

JOR 2026/196 - Ten onrechte inzetten van middel van intrekking vergunning

Gegevens

Publicatie

JOR 2026/196

Instantie

Rechtbank Rotterdam

Datum uitspraak

15 mei 2026

Datum publicatie

24 september 2026

Annotator

dr. mr. F.M.A. 't Hart
advocaat te Amsterdam

ECLI

[ECLI:NL:RBROT:2026:5870](#)

Zaaknummer

ROT 24/9863

Relevante informatie

[Wft art. 4:11 lid 2](#), [Wft art. 4:15 lid 1](#)

Inhoudsindicatie

Overtreding van art. 4:11 lid 2 Wft, Intrekking van vergunning is onder gegeven omstandigheden niet noodzakelijk, Niet wordt ingezien dat een minder ingrijpende maatregel niet zou volstaan

Samenvatting

De AFM heeft terecht vastgesteld dat [eiseres] structurele en stelselmatige overtredingen van de regelgeving over incidenten heeft begaan en dat er in ieder geval in het geval van het incident bij [naam bank] ook sprake is van niet-integer gedrag. Dit maakt dat het vertrouwen in [eiseres] daadwerkelijk is geschaad. Gelet hierop is de AFM terecht tot de conclusie gekomen dat [eiseres] niet beschikte over adequaat beleid dat een integere uitoefening van haar bedrijf waarborgde en daarmee art. 4:11 lid 2 Wft heeft overtreden.

De rechtbank overweegt dat uit de wetssystematiek volgt dat de intrekking van een vergunning een geschikt middel kan zijn om de doelstellingen van het gedragstoezicht door de AFM te bereiken, waarbij geldt dat het beslissen over de toelating van financiële ondernemingen tot de financiële markten, mede met het oog op het belang van de stabiliteit van het financiële stelsel, is gericht op ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten (vgl. Rb. Rotterdam 30 juni 2022, [«JOR» 2022/288](#), m.nt. Boogaard, r.o. 38). De AFM heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat het intrekken van de vergunning van [eiseres] een geschikt middel is om de door haar begane overtredingen te beëindigen.

De AFM heeft in het kader van de noodzakelijkheid van de maatregel terecht betrokken dat zij eerder met lichtere middelen, te weten twee waarschuwingen en een toezichtgesprek, heeft getracht om [eiseres] ertoe te bewegen om normconform te handelen, maar dat dit niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. Dit rechtvaardigt op zichzelf dan ook dat de AFM de toepassing van een zwaardere maatregel noodzakelijk kan achten. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de AFM het in dit geval echter ten onrechte noodzakelijk geacht om over te gaan tot intrekking van de vergunning van [eiseres]. Niet in geschil is dat de intrekking van de vergunning van [eiseres] zeer ingrijpende gevolgen heeft, temeer nu het gaat om een klein familiebedrijf. De intrekking zal ertoe leiden dat [eiseres] geen vergunningsplichtige activiteiten meer kan ondernemen en dat hierdoor het voortbestaan van de onderneming in het geding zal komen. De AFM heeft zich weliswaar terecht op het standpunt gesteld dat er een zwaarwegend belang bestaat bij de beëindiging van de overtreding van art. 4:11 lid 2 Wft, maar dit belang dient wel te worden gezien tegen de achtergrond van de relevante feiten en omstandigheden van het concrete geval, waarbij ook acht moet worden geslagen op de handelwijze van de AFM als toezichthouder. In dat kader constateert de rechtbank dat de meldingen van [naam bank 3] en [naam verzekeraar] voor de AFM aanleiding hebben gevormd om een onderzoek naar [eiseres] in te stellen. De AFM heeft deze meldingen op 16 juni 2021 respectievelijk 21 juli 2021 ontvangen. Pas ongeveer een jaar later, op 28 juni 2022, heeft de AFM het onderzoek ter plaatse verricht. De AFM heeft vervolgens pas vijftien maanden later, bij brief van 29 september 2023, het voornemen tot intrekking van de vergunning kenbaar gemaakt. De vergunning van [eiseres] is vervolgens pas acht maanden later ingetrokken. Dit lange tijdsverloop doet naar het oordeel van de rechtbank afbreuk aan de gestelde noodzakelijkheid van de intrekking. Daar komt bij dat de AFM bij de incidenten met [naam bank 2], [naam bank 3] en [naam verzekeraar] de daaraan ten grondslag liggende gedragingen niet heeft onderzocht. Het staat niet vast dat er bij deze incidenten sprake is van niet-integer gedrag dat aan [eiseres] kan worden toegerekend, zodat dit geen grond kan vormen voor de noodzaak van de intrekking van de vergunning.

Gelet hierop acht de rechtbank de intrekking van de vergunning van [eiseres] onder de gegeven omstandigheden niet noodzakelijk.

Uitspraak

Samenvatting

1. Deze uitspraak gaat over de vraag of de AFM de aan [eiseres] verleende vergunning voor het adviseren over en bemiddelen in verschillende financiële producten (de vergunning) terecht heeft ingetrokken. [eiseres] is het met de

intrekking niet eens en voert daartoe een aantal beroepsgronden aan. Aan de hand van deze beroepsgronden beoordeelt de rechtbank het beroep.

1.1. De rechtbank komt in deze uitspraak tot het oordeel dat de AFM niet over heeft kunnen gaan tot intrekking van de vergunning. [eiseres] krijgt dus gelijk en het beroep is daarom gegrond. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

(... red.)

Feiten en totstandkoming van de besluiten

Inleiding

3. [eiseres] is een familiebedrijf en een financiële dienstverlener. Zij beschikt over een vergunning zoals bedoeld in de artikelen [2:75](#) en [2:80](#) van de Wet op het financieel toezicht ([Wft](#)) voor het adviseren en bemiddelen in verschillende financiële producten. [naam 1] is statutair bestuurder en enig aandeelhouder van [eiseres] en is bij de AFM aangemeld als beleidsbepaler. Ten tijde van het voornemen tot intrekking van de vergunning waren [naam 8] en [naam 9] aangemeld als dagelijks beleidsbepalers. [naam 1] is hun oom. Op 14 oktober 2023 is [naam 9] afgemeld als dagelijks beleidsbepaler. Daarnaast waren [naam 10] en [naam 11], twee dochters van [naam 1], werkzaam voor [eiseres]. Tot 1 februari 2024 was ook een andere dochter, [naam 12], werkzaam voor [eiseres]. [naam 8] is per 1 juni 2024 uit dienst getreden en afgemeld als dagelijks beleidsbepaler.

3.1. [eiseres] is gevestigd op de [adres] te [vestigingsplaats]. Tot 17 oktober 2023 was op dit adres ook [onderneming 2] ([onderneming 2]) gevestigd. [onderneming 2] was aanvankelijk een eenmanszaak van [naam 9]. Hij is na een rechtsvormwijziging via [onderneming 3] middellijk enig statutair bestuurder en enig aandeelhouder van [onderneming 2] geworden. [naam 9] is de enige dagelijks beleidsbepaler van [onderneming 2]. Tot 1 november 2023 stond, naast [naam 9], ook [naam 8] als werknemer van [onderneming 2] op de loonlijst. Op 18 september 2023 stond op de website van [onderneming 2] vermeld dat [naam 10], [naam 11] en [naam 12] deel uitmaken van het team van [onderneming 2]. Op 23 maart 2024 stond op de website vermeld dat het team van [onderneming 2] bestaat uit [naam 9].

Incidenten

3.2. Op 7 juli 2018 heeft de AFM een melding ontvangen van [naam bank] ([naam bank]) over een gebeurtenis die volgens de AFM een ernstig gevaar vormt voor de integere bedrijfsuitoefening van [eiseres] en daarmee kwalificeert als een incident (incident 1), zoals gedefinieerd in [artikel 1 van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft](#) ([BGfo](#)). [naam 9] heeft, in de hoedanigheid van hypotheekadviseur van [eiseres], op 7 juni 2018 via serviceprovider [naam onderneming 4] een hypotheekaanvraag bij [naam bank] ingediend voor [naam 13] ([naam 13]) en daarbij aangegeven dat zij alleenstaand is. Nadat bij de beoordeling van de aanvraag is gebleken dat [naam 13] en [naam 9] op hetzelfde adres woonden, heeft [naam 9] op 13 juni 2018 schriftelijk op briefpapier van [eiseres] verklaard dat er geen sprake meer was van een relatie tussen hun beiden. Op dezelfde dag heeft [naam 9] navraag gedaan naar de status van lopende aanvragen van zijn klanten bij [naam onderneming 4], met als reden dat hij die aanvragen graag wilde afronden voor zijn geplande huwelijk met [naam 13] eind juni. Geconfronteerd met zijn tegenstrijdige verklaringen over zijn relatie met [naam 13] heeft [naam 9] schriftelijk bevestigd dat hij zou gaan trouwen met [naam 13]. Dit is ook bevestigd door [naam 13]. [naam bank] heeft [naam 1] en [naam 9] bericht dat beiden worden uitgesloten van verdere samenwerking met [naam bank] en worden opgenomen in het Intern Verwijzingsregister (IVR), tezamen met [eiseres]. Naar aanleiding van deze melding heeft de AFM op 12 december 2018 telefonisch contact opgenomen met [eiseres] en gesproken met [naam 1] en [naam 9]. Bij brief van 14 december 2018 heeft de AFM aan [eiseres] een waarschuwing gegeven wegens het overtreden van [artikel 29, derde lid](#),

[van het BGfo](#), op grond waarvan een financiële dienstverlener de AFM onverwijld dient te informeren over incidenten. Daarbij heeft de AFM erop gewezen dat [eiseres] op grond van [artikel 4:15, eerste lid, van de Wft](#), gelezen in samenhang met [artikel 29, eerste lid, van het BGfo](#), moet beschikken over procedures en maatregelen met betrekking tot de omgang met en vastlegging van incidenten. Ook heeft de AFM erop gewezen dat de waarschuwing is bedoeld om herhaling van deze overtreding in de toekomst te voorkomen en dat de AFM, indien zij constateert dat [eiseres] weer een overtreding begaat, deze waarschuwing kan meewegen in haar besluitvorming over de te nemen maatregelen.

3.3. Op 11 januari 2021 heeft de AFM een melding ontvangen van [naam bank 2] ([naam bank 2]) over een gebeurtenis die volgens de AFM een ernstig gevaar vormt voor de integere bedrijfsuitoefening van [eiseres] en daarmee kwalificeert als incident in de zin van het [BGfo](#) (incident 2). [naam 12] heeft namelijk op 19 september 2019 een kredietaanvraag bij [naam bank 2] ingediend voor € 75.000,-. Uit de stukken die zij daarbij heeft overgelegd blijkt onder meer dat haar loon van € 1.200,- (bruto) per september 2019 is verhoogd naar € 6.950,- (bruto). Aan de hand van premieoverzichten van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekering (UWV) heeft [naam bank 2] geconstateerd dat de afgedragen premies corresponderen met het eerdere, lagere, salaris en dat de opgegeven salarisverhoging niet strookt met de feitelijke situatie. [naam bank 2] heeft naar aanleiding hiervan [naam 1], [naam 12] en [eiseres] opgenomen in het IVR en het Extern Verwijzingsregister (EVR). De AFM heeft vanwege deze melding op 8 april 2021 telefonisch contact opgenomen met [eiseres], waarna op 20 april 2021 een toezichtgesprek heeft plaatsgevonden. Bij brief van 17 juni 2021 heeft de AFM aan [eiseres] opnieuw een waarschuwing gegeven vanwege het overtreden van [artikel 29, derde lid, van het BGfo](#). Daarbij heeft de AFM opgemerkt dat zij, gezien de toezegging van [eiseres] dat zij eventuele toekomstige incidenten onverwijld bij de AFM zal melden, het laat bij een waarschuwing. Dit laat onverlet dat de AFM het zeer ernstig vindt dat [eiseres], ondanks de eerdere waarschuwing, wederom een incident niet heeft gemeld. De AFM verwacht dat [eiseres] beschikt over een incidentenadministratie, dat het onderhavige incident wordt opgenomen in die administratie en dat [eiseres] voorkomt dat dergelijke incidenten zich in de toekomst herhalen. Indien de AFM constateert dat opnieuw een overtreding wordt begaan, zal zij deze waarschuwing – evenals de eerdere waarschuwing – meewegen in haar besluitvorming over de te nemen maatregelen.

3.4. Bij de afronding van het gesprek op 20 april 2021 heeft de AFM met [eiseres] afgesproken dat zij onder meer een afschrift van het belonings- en incidentenbeleid aanlevert. Op 20 mei 2021 heeft [eiseres] haar beloningsbeleid aan de AFM doen toekomen en op 28 mei 2021 haar incidentenbeleid.

3.5. Op 16 juni 2021 heeft de AFM een melding ontvangen van [naam bank 3] ([naam bank 3]) over een gebeurtenis met [eiseres] en [onderneming 2], die volgens de AFM een ernstig gevaar vormt voor de integere bedrijfsuitoefening van [eiseres] en daarmee kwalificeert als een incident in de zin van het [BGfo](#) (incident 3). Uit de melding volgt dat er door [naam bank 3] diverse onregelmatigheden zijn aangetroffen in een hypotheekaanvraag die [naam 12] voor haarzelf heeft ingediend via [onderneming 2]. Het betrof een aanvraag voor een bouwdepot van € 20.000,- bestemd voor de financiering van een verbouwing. Deze verbouwing heeft echter nooit plaatsgevonden. Daarnaast heeft [naam 12] verzwezen dat zij een hypotheek via [naam bank 4] had op een tweede pand en dat zij een uitkering van het UWV ontving. Verder heeft zij bij de hypotheekaanvraag een door [naam 1] ondertekende verklaring overgelegd waaruit blijkt dat zij per 1 januari 2019 een salarisverhoging krijgt, maar is deze salarisverhoging nooit doorgevoerd. Ook heeft [naam 12] het onderpand, in strijd met de voorwaarden van de hypotheek, verhuurd.

3.6. Op 13 juli 2021 heeft [eiseres] een incident gemeld bij de AFM. In de melding staat omschreven dat [naam verzekeraar] ([naam verzekeraar]) voornemens is om de samenwerking te beëindigen. De reden hiervoor is dat [eiseres] autoverzekeringen bij [naam verzekeraar] heeft ondergebracht van tien cliënten die volgens de omschrijving van hun bedrijfsactiviteiten bij de Kamer van Koophandel (KvK) ten tijde van de melding koeriersdiensten verrichtten, terwijl

[naam verzekeraar] nadrukkelijk niet dergelijke activiteiten wilde verzekeren. Deze cliënten hebben volgens [eiseres] verklaard geen koeriersdiensten meer te verrichten, maar dit is nog niet bij de KvK aangepast.

3.7. Na de incidentmelding van [eiseres] heeft de AFM op 21 juli 2021 ook van [naam verzekeraar] een melding ontvangen over een verdenking van misleiding bij het aanvragen van autoverzekeringen door [eiseres]. Volgens [naam verzekeraar] heeft [naam 8] tien autoverzekeringen aangevraagd voor zakelijke cliënten, waarbij hij aan [naam verzekeraar] onjuiste gegevens over de aard van de bedrijfsactiviteiten van deze cliënten, te weten het verrichten van koeriersdiensten, heeft verschaft. Hierdoor heeft [naam verzekeraar] (ongewild) een groter risico gelopen. De AFM beschouwt de inhoud van deze meldingen van [eiseres] en [naam verzekeraar] als een incident in de zin van het [BGfo](#) (incident 4).

3.8. Omdat in 2021 binnen ongeveer zes maanden drie verschillende aanbieders (te weten [naam bank 2], [naam bank 3] en [naam verzekeraar]) een incidentmelding over [eiseres] hebben gedaan, heeft de AFM op 28 juni 2022 een onaangekondigd onderzoek bij [eiseres] verricht. Daarbij heeft het Team Digitaal Onderzoek van de AFM digitale gegevens – e-mailboxen en diverse documenten – geïdentificeerd en gekopieerd, die de toezichthouders van de AFM vervolgens hebben onderzocht.

3.9. Bij brief van 29 september 2023 heeft de AFM aan [eiseres] meegedeeld dat haar onderzoek heeft geleid tot het voornemen om de vergunning van [eiseres] in te trekken. Nadat [eiseres] bij brief van 15 december 2023 haar zienswijze op dit voornemen naar voren had gebracht, heeft de AFM op 23 januari 2024 een melding ontvangen van [bank 4] ([bank 4]). Deze melding gaat over een gebeurtenis met [onderneming 2] en [eiseres] die volgens de AFM een ernstig gevaar vormt voor de integere bedrijfsuitoefening van [eiseres] en daarmee kwalificeert als een incident in de zin van het [BGfo](#) (incident 5). De AFM acht dit incident relevant voor het voornemen om de vergunning van [eiseres] in te trekken. Daartoe door de AFM in de gelegenheid gesteld, heeft [eiseres] bij brief van 2 april 2024 haar zienswijze hierop naar voren gebracht. Vervolgens heeft de AFM op 21 mei 2024 het primaire besluit genomen.

Besluitvorming

4. In het primaire besluit heeft de AFM zich op het standpunt gesteld dat [eiseres] in de periode van 7 februari 2015 tot heden geen adequaat beleid heeft gevoerd dat een integere uitoefening van haar bedrijf waarborgde en dat zij daarmee [artikel 4:11, tweede lid, van de Wft](#) heeft overtreden. De AFM heeft daaraan de volgende onderliggende overtredingen ten grondslag gelegd:

- overtreding van [artikel 4:15, eerste lid, van de Wft](#), gelezen in samenhang met [artikel 29, derde lid, van het BGfo](#) in de periode van 28 juni 2018 tot heden omdat [eiseres] vier maal een incident in het geheel niet heeft gemeld ([naam bank], [naam bank 2], [naam bank 3] en [bank 4]) en eenmaal niet onverwijld heeft gemeld ([naam verzekeraar]);
- overtreding van [artikel 4:15, eerste lid, van de Wft](#), gelezen in samenhang met [artikel 29, eerste lid, van het BGfo](#), in de periode van 28 juni 2018 tot heden omdat [eiseres] ontoereikende procedures en maatregelen voor de omgang met incidenten heeft vastgesteld;
- overtreding van [artikel 4:15, eerste lid, van de Wft](#) juncto [artikel 29, tweede lid, van het BGfo](#) in de periode van 28 juni 2018 tot heden omdat [eiseres] geen maatregelen heeft genomen om de risico's van de incidenten te beheersen en herhaling in de toekomst van deze incidenten te voorkomen;
- overtreding van [artikel 1:117, eerste lid, van de Wft](#) in de periode van 7 februari 2015 tot 1 september 2021 omdat [eiseres] geen beheerst beloningsbeleid voerde dat zij schriftelijk had vastgelegd;

– overtreding van [artikel 1:120, eerste lid, van de Wft](#) in de periode van 7 februari 2015 tot 3 november 2022, omdat [eiseres] op haar website geen beschrijving van haar beloningsbeleid had opgenomen.

4.1. Volgens de AFM schaden deze structurele en stelselmatige wetsovertredingen en de incidenten het vertrouwen dat onder andere kredietaanbieders, verzekeraars en de AFM in [eiseres] moeten kunnen stellen. Dit rechtvaardigt de conclusie dat [eiseres] geen adequaat beleid voert dat een integere uitoefening van haar bedrijf waarborgt en tegengaat dat [eiseres] en haar medewerkers wetsovertredingen begaan die het vertrouwen in de financiële onderneming of de financiële markten kunnen schaden. Hiermee overtreedt [eiseres] [artikel 4:11, tweede lid, van de Wft](#) en voldoet zij niet (meer) aan de bij of krachtens deze wet gestelde regels, zodat haar vergunning op grond van [artikel 1:104, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wft](#) kan worden ingetrokken. Omdat de AFM er geen vertrouwen in heeft dat [eiseres] verbetering zal tonen en het geschonden vertrouwen kan herstellen, meent de AFM dat alleen het intrekken van de vergunning van [eiseres] toereikend is om de geconstateerde wetsovertredingen te beëindigen en te voorkomen dat deze gedragingen zich in de toekomst opnieuw voordoen. Hoewel de intrekking van de vergunning voor [eiseres] het ingrijpende gevolg heeft dat zij geen vergunningsplichtige activiteiten meer mag ontplooiën, weegt het belang van de handhaving van de integriteit op de financiële markten volgens de AFM zwaarder dan het belang van [eiseres] bij behoud van haar vergunning.

5. Bij het bestreden besluit heeft de AFM de overtredingen inzake het beloningsbeleid ([artikel 1:117, eerste lid](#) en [artikel 1:120, eerste lid](#) van de Wft) niet langer aan [eiseres] tegengeworpen. Wel heeft de AFM de intrekking van de vergunning van [eiseres] gehandhaafd.

Beoordeling door de rechtbank

Incident [naam bank 3]

6. [eiseres] betoogt dat de voorvallen met [naam bank 3] (incident 3) en met [bank 4] (incident 5) niet kunnen worden gekwalificeerd als incident als bedoeld in [artikel 1 van het BGfo](#).

6.1. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de AFM de melding van [naam bank 3] over de hypotheekaanvraag van [naam 12] terecht aangemerkt als incident. Het betoog van [eiseres] dat dit incident zich heeft voorgedaan bij [onderneming 2] en niet bij haar, heeft de AFM niet hoeven volgen. Tijdens het onderzoek ter plaatse heeft [naam 12] verklaard dat de hypotheekaanvraag bij [naam bank 3] zowel via [onderneming 2] als [eiseres] liep. Verder was ook [naam 9] in de hoedanigheid van hypotheekadviseur bij de aanvraag betrokken, waren zowel Sedef als [naam 9] werkzaam bij [eiseres] en is bij de hypotheekaanvraag gebruik is gemaakt van e-mailadressen van [eiseres]. De rechtbank volgt de AFM in het standpunt dat door dit incident het vertrouwen in [eiseres] daadwerkelijk is geschaad, nu [naam 12] door [naam bank 3] is opgenomen in het IVR. Daar komt bij dat het incident direct raakt aan de kern van de bedrijfsvoering van [eiseres], te weten het bemiddelen in hypothecaire leningen. Gelet op het voorgaande heeft de AFM zich terecht op het standpunt gesteld dat sprake is van een incident en dat dit incident zich (ook) bij [eiseres] heeft voorgedaan.

6.2. De AFM heeft ook de opzegging door [bank 4] van de servicesamenwerking met [eiseres] kunnen aanmerken als incident in de zin van het [BGfo](#). De rechtbank volgt [eiseres] niet in haar betoog dat dit incident (louter) betrekking heeft op [onderneming 2], omdat [naam 9] sinds 31 oktober 2023 niet meer in dienst was van [eiseres]. Uit de brief van 29 december 2023 blijkt dat [bank 4] de samenwerking heeft opgezegd omdat haar vragen aan [eiseres] over de rol van [naam 9] binnen [eiseres], de borging van de vakbekwaamheid en eventueel onderzoek en maatregelen van de toezichthouder slechts summier en gedeeltelijk zijn beantwoord, waardoor de twijfels van [bank 4] rondom [eiseres] over het voeren van een beheerste en integere bedrijfsvoering niet zijn weggenomen. Dat er geen sprake zou zijn geweest van een actieve samenwerking tussen [bank 4] en [eiseres], kan, wat daar ook van zij, niet leiden tot een ander oordeel. Dat geldt ook voor het gegeven dat [naam 9] op dat moment niet meer in dienst was bij [eiseres]. Dit doet immers niet af aan het feit dat [bank

4] aanleiding heeft gezien om de (service)samenwerking met [eiseres] te beëindigen. Bovendien blijkt uit de reactie van [eiseres] op het bericht van [bank 4] dat de samenwerking werd beëindigd, dat ook zij zelf deze gebeurtenis lijkt te beschouwen als incident als bedoeld in [artikel 1 van het BGfo](#). Hierin wordt door [eiseres] bericht: “(...) Wij betreuren uw beslissing van 3 januari 2024 waarin u aangeeft de samenwerking te willen verbreken. Wij vinden dit zeer jammer en zien geen reden hiertoe. Hierbij geven wij aan dat wij de beëindiging van de samenwerking zien als een incident in de zin van de WWFT en zullen hiervan een melding doen bij het AFM.”. De rechtbank komt dus tot de conclusie dat deze gebeurtenis terecht is aangemerkt door de AFM als incident. De hiertoe aangedragen beroepsgronden kunnen dus niet slagen.

Meldplicht

7. [eiseres] betoogt dat de AFM op grond van de (vermeende) overtredingen van de meldplicht van de (gestelde) incidenten niet tot intrekking van vergunning heeft kunnen overgaan. Daartoe voert [eiseres] aan dat de overtredingen van de meldplicht van de incidenten met [naam bank] en [naam bank 2] reeds vijfenhalf jaar respectievelijk drie jaar geleden zijn beëindigd. Het [naam verzekeraar]-incident is reeds bij de AFM gemeld en de gebeurtenissen met [naam bank 3] en [bank 4] kwalificeren niet als incidenten.

7.1. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de AFM zich terecht op het standpunt gesteld dat [eiseres] in vier gevallen [artikel 29, derde lid, van het BGfo](#) heeft overtreden door incidenten niet te melden en dat zij in één geval, te weten het incident met [naam verzekeraar], [artikel 29, derde lid, van het BGfo](#) heeft overtreden door dit incident niet tijdig te melden. Zoals de rechtbank hiervoor onder 6 tot en met 6.2 heeft overwogen, kwalificeren de incidenten met [naam bank 3] en [bank 4] als incident als bedoeld in [artikel 1 van het BGfo](#). De rechtbank volgt [eiseres] niet in haar betoog dat het gegeven dat de incidenten bij [naam bank], [naam bank 2] en [naam verzekeraar], ruim voor het primaire besluit zijn beëindigd, maakt dat de AFM niet meer bevoegd was om de vergunning in te trekken. Dat er inmiddels enige tijd is verstreken, doet immers niet af aan de overtredingen van [artikel 29, derde lid, van het BGfo](#). De hiertoe aangedragen gronden kunnen niet slagen.

Incidentenbeleid

8. [eiseres] voert verder aan dat de AFM haar ten onrechte verwijt dat zij niet beschikt over incidentenbeleid. Zij voldoet aan haar verplichting om procedures en maatregelen vast te leggen over de omgang met en de vastlegging van incidenten.

8.1. De rechtbank volgt dit betoog evenmin. Niet in geschil is dat [eiseres] pas sinds 28 mei 2021 beschikt over een incidentenbeleid, zodat de AFM haar terecht verwijt dat zij in de periode daarvoor niet over dergelijk beleid beschikte. Naar het oordeel van de rechtbank verwijt de AFM [eiseres] ook terecht dat zij vanaf 28 mei 2021 weliswaar beschikt over een incidentenbeleid, maar dat dit beleid in de praktijk niet of niet afdoende is toegepast. De rechtbank stelt vast dat alleen het incident met [naam bank 2] is opgenomen in het incidentenregister, en dat de incidenten niet of niet onverwijld zijn gemeld aan de AFM. Verder blijkt niet dat [eiseres] de incidenten heeft onderzocht, noch welke maatregelen zij naar aanleiding van de incidenten heeft genomen om risico's te beheersen en herhaling in de toekomst te voorkomen. De AFM komt, gelet hierop, terecht tot de conclusie dat [eiseres] [artikel 4:15, eerste lid, van de Wft](#) en [artikel 29, eerste lid, van het BGfo](#) heeft overtreden en dat de AFM deze geconstateerde overtreding aan haar besluitvorming ten grondslag heeft kunnen leggen. Deze beroepsgrond slaagt dus niet.

Maatregelen

9. [eiseres] betoogt dat de AFM haar ten onrechte verwijt dat zij geen passende maatregelen als bedoeld in [artikel 29, tweede lid, van het BGfo](#) heeft genomen naar aanleiding van de verschillende incidenten.

9.1. Op grond van [artikel 29, tweede lid, van het BGfo](#) neemt de financiële dienstverlener naar aanleiding van een incident passende maatregelen. Deze maatregelen zijn gericht op het beheersen van de opgetreden risico's en het voorkomen van herhaling.

Zoals hiervoor onder 8.1 is overwogen, is het incident met [naam bank 2] weliswaar in het incidentenregister opgenomen, maar daarbij is niet opgenomen welke maatregelen er na dit incident zijn getroffen. [eiseres] heeft aangedragen dat zij naar aanleiding van het incident inzake [naam bank 2] het CRM-systeem in gebruik heeft genomen. Dit systeem zorgt er volgens [eiseres] voor dat medewerkers niet in elkaars systeem kunnen inloggen om aanvragen te doen. [eiseres] heeft echter niet geconcretiseerd wanneer zij dit systeem in gebruik heeft genomen. Bovendien is het incident met [naam bank 2] niet – zoals [eiseres] kennelijk meent – (slechts) het gevolg van (mogelijk) misbruik van e-mailadressen. Gebruikmaking van het CRM-systeem kan bovendien het verstrekken van foutieve of valse informatie niet ondervangen.

Vast staat dat de incidenten met [naam bank], [naam bank 3], [naam verzekeraar] niet zijn opgenomen in het incidentenregister terwijl ook niet is gebleken dat [eiseres] maatregelen heeft genomen nadat deze incidenten zich hebben voorgedaan. Ten aanzien van het incident met betrekking tot [naam bank 3] heeft [eiseres] aan [naam bank 3] onder meer toegezegd dat [naam 12] niet langer betrokken zou worden bij financieringsdossiers van [naam bank 3] en daaraan gelieerde labels. Uit onderzoek van de AFM blijkt echter dat [naam 12] ook daarna nog bij in ieder geval enkele dossiers van [naam bank 3] betrokken is geweest. Dit maakt duidelijk dat [eiseres] deze toezegging dus niet heeft nageleefd. Daarnaast is naar aanleiding van dit incident toegezegd dat [onderneming 2] zou verhuizen, maar ook dit bleek niet te zijn gebeurd ten tijde van het onderzoek ter plaatse.

9.2. De AFM heeft zich voorts terecht op het standpunt gesteld dat het verbreken van de arbeidsrelaties met [naam 9], [naam 12] en [naam 8] in respectievelijk november 2023, februari 2024 en juni 2024 niet kan worden aangemerkt als een passende maatregel. Hierbij is allereerst van belang dat [eiseres] hiertoe pas is overgegaan na het uitbrengen van het voornemen om de vergunning in te trekken en zij na de verschillende incidenten dus nog lange tijd werkzaam zijn geweest bij [eiseres]. De AFM heeft daarbij ook kunnen betrekken dat [naam 9] en [naam 8] dagelijks beleidsbepalers waren – zelfs nadat de incidenten plaats hebben gevonden – en dat [naam 9] daarnaast compliance officer bij [eiseres] bleef. Het gegeven dat de betrokkenen familie van elkaar zijn en het daarom lastig was om de arbeidsrelaties te beëindigen, kan niet leiden tot een ander oordeel.

9.3. Gelet op het voorgaande, is de conclusie van de AFM gerechtvaardigd dat [eiseres] geen passende maatregelen heeft getroffen naar aanleiding van de diverse incidenten. De door [eiseres] aangedragen beroepsgronden kunnen niet slagen.

Beheerste en integere bedrijfsvoering

10. [eiseres] betoogt dat de AFM haar ten onrechte verwijt dat zij geen adequaat beleid heeft gevoerd dat een integere uitoefening van haar bedrijf waarborgt.

10.1. Op grond van [artikel 4:11, tweede lid, van de Wft](#) dient een financiële dienstverlener – zoals [eiseres] – een adequaat beleid te voeren dat een integere uitoefening van haar bedrijf waarborgt. Van een overtreding van [artikel 4:11, tweede lid, van de Wft](#) kan slechts sprake zijn indien vaststaat dat de door [eiseres] begane wetsovertredingen het vertrouwen in [eiseres] of in de financiële markten hebben kunnen schaden. Zie in dit kader ook de uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) van 26 juli 2017 ([«JOR» 2017/296](#), m.nt. Nuijten; red.) ([ECLI:NL:CBB:2017:284](#)) en van 15 oktober 2019 ([«JOR» 2019/282](#), m.nt. Nuijten; red.) ([ECLI:NL:CBB:2019:496](#)).

10.2. De rechtbank stelt voorop dat de naleving van de regelgeving over incidenten onderdeel is van [artikel 4:11, tweede lid, van de Wft](#). De rechtbank is hiervoor in deze uitspraak reeds tot de conclusie gekomen dat [eiseres] [artikel 4:15, eerste lid, van de Wft](#) en [artikel 29, derde lid, van het BGfo](#) vier maal heeft overtreden door een incident niet te melden en eenmaal door een incident niet onverwijld te melden. Daarnaast heeft de AFM terecht aan [eiseres] verweten dat zij [artikel 4:15, eerste lid, van de Wft](#) en [artikel 29, eerste en tweede lid, van het BGfo](#) heeft overtreden omdat de procedures en maatregelen voor de omgang met incidenten ontoereikend waren en zij naar aanleiding van incidenten geen maatregelen heeft getroffen om deze te beheersen en om herhaling te voorkomen.

10.3. [eiseres] heeft aangevoerd dat de incidenten met [naam bank], [naam bank 2] en [naam verzekeraar] niet aan [naam 1] of haarzelf kunnen worden toegerekend en dat deze incidenten, niet aan een overtreding van [artikel 4:11, tweede lid, van de Wft](#) ten grondslag kunnen worden gelegd. Dit volgt de rechtbank niet. Bij het incident met [naam bank] heeft [naam 9] namelijk in zijn hoedanigheid als hypotheekadviseur en werknemer van [eiseres] de desbetreffende hypotheekaanvraag met de faciliteiten van [eiseres] ingediend. Zij heeft niet betwist dat deze aanvraag niet naar waarheid is ingevuld en dat er informatie is achtergehouden. Daarmee is sprake van een ernstig incident. Dat [naam 9] alleen zou hebben gehandeld, maakt niet dat [eiseres] niet bij dit incident is betrokken, alleen al niet omdat zowel [naam 1] als [naam 9] door [naam bank] zijn uitgesloten van verdere samenwerking en [eiseres] bovendien is geregistreerd in het IVR. Hieruit volgt reeds afdoende dat het vertrouwen in [eiseres] daadwerkelijk is geschaad. Dat de AFM niet heeft onderzocht of het incident niet ook een afzonderlijke wetsovertreding oplevert, doet naar het oordeel van de rechtbank aan de ernst van het incident niet af.

10.4. De rechtbank overweegt verder dat de AFM zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat [eiseres] ook is betrokken bij het incident met [naam bank 2]. Hierbij is van belang dat ook [naam 1] – naast [naam 9] en [naam 12] – aanvankelijk is opgenomen in het IVR en EVR. Reeds hierom kan niet worden gesteld dat hij of [eiseres] niet betrokken zouden zijn geweest bij dit incident. Het voorgaande geldt ook voor het incident met [naam verzekeraar]. [eiseres] heeft bij dit incident naar voren gebracht dat er feiten en omstandigheden zijn die afdoen aan de ernst van dit incident of maken dat dit niet aan haar kan worden verweten. Het gegeven dat het klantenportaal van [naam verzekeraar] niet naar behoren functioneerde en dat de klanten van [eiseres], ondanks haar aandringen daartoe, niet tijdig de registratie van hun bedrijfsactiviteiten hebben aangepast, maakt niet dat er geen incident is. Deze omstandigheden kunnen, wat daar ook van zij, niet afdoen aan de verplichting van [eiseres] om de regelgeving omtrent incidenten na te leven. Dat [eiseres] nooit enig financieel voordeel zou hebben gehad bij de verkeerde registratie, kan evenmin leiden tot een ander oordeel. Gelet op het voorgaande heeft de AFM naar het oordeel van de rechtbank terecht geconcludeerd dat er sprake is van structurele en stelselmatige overtredingen door [eiseres] van de regelgeving over incidenten. De AFM heeft dit dan ook terecht betrokken bij de vaststelling van de overtreding door [eiseres] van [artikel 4:11, tweede lid, van de Wft](#).

10.5. De rechtbank stelt vast dat de AFM ook bij de besluitvorming heeft betrokken dat er bij alle incidenten – op het incident met [bank 4] na – sprake is (geweest) van gedrag gericht op het verkrijgen van financiële producten door middel van valse verklaringen en onjuiste informatie. De AFM heeft dit bij het incident met [naam bank] bij de besluitvorming mogen betrekken. Uit de incidentmelding en de daarop betrekking hebbende stukken blijkt namelijk dat [naam 9], in de hoedanigheid van hypotheekadviseur, opzettelijk foutieve informatie heeft verstrekt in het kader van een hypotheekaanvraag. [naam 9] heeft dit in een gesprek met [naam bank] ook erkend. De AFM stelt zich terecht op het standpunt dat hiermee sprake is van niet-integer gedrag. Daarbij is van belang dat het bemiddelen in hypothecaire kredieten de kern van de bedrijfsvoering van [eiseres] betreft. De rechtbank is met de AFM van oordeel dat er ook geen grond bestaat voor het oordeel dat dit verwijt niet aan [eiseres] kan worden toegerekend. Dat de AFM niet heeft onderzocht of het gedrag dat ten grondslag heeft gelegen aan dit incident niet ook een afzonderlijke wetsovertreding oplevert, kan in dit geval niet leiden tot een ander oordeel. De rechtbank overweegt dat de AFM in zoverre bij de vaststelling van [artikel 4:11, tweede lid, van de Wft](#) rekening heeft mogen houden met het feit dat er ook sprake was van niet-integer gedrag en dat hiermee het vertrouwen in [eiseres] is geschaad.

10.6. De AFM heeft aan het verwijt dat [eiseres] [artikel 4:11, tweede lid, van de Wft](#) heeft overtreden ook ten grondslag heeft gelegd dat er bij de incidenten met [naam bank 2], [naam bank 3] en [naam verzekeraar] eveneens sprake was van niet-integer gedrag. Ten aanzien van deze overtredingen volgt de rechtbank de AFM in dit standpunt niet. De AFM heeft deze incidenten namelijk niet onderzocht en evenmin vastgesteld of de gedragingen die volgens de AFM ten grondslag liggen aan de incidenten afzonderlijke (wets)overtredingen opleveren. Anders dan het incident met [naam bank] staat van deze incidenten niet vast dat er daadwerkelijk sprake is geweest van gedrag gericht op het verkrijgen van financiële producten door middel van valse verklaringen en informatie. [eiseres] heeft betwist dat daarvan sprake was en heeft daarbij ook een uitleg over gegeven.

10.6.1. Ten aanzien van het [naam bank 2]-incident heeft [eiseres] toegelicht dat het de bedoeling was dat [naam 12] een grotere rol binnen het bedrijf zou gaan vervullen en zij daarom aanvankelijk een salarisverhoging kreeg, maar dat door moeilijke omstandigheden in de privésfeer haar rol toch beperkter bleef en de verhoging weer werd teruggedraaid. Zij heeft volgens [eiseres] dus steeds naar waarheid aan [naam bank 2] verklaard over haar inkomenssituatie. De voorzieningenrechter in kort geding heeft [naam bank 2] veroordeeld tot verwijdering van [eiseres] uit het EVR en IVR van [naam bank 2] en daarbij overwogen dat niet voorshands kan worden uitgesloten dat de verklaring van [naam 12] klopt en – ondanks dat [eiseres] en [naam 12] alle schijn tegen hebben – zonder nader onderzoek niet met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld dat sprake is van strafrechtelijke betrokkenheid. ¹

10.6.2. Ten aanzien van het [naam bank 3]-incident heeft [eiseres] verklaard dat daaraan een vergelijkbare dynamiek ten grondslag lag: het in de werkgeversverklaring genoemde inkomen werd uiteindelijk niet gerealiseerd, omdat [naam 12] in verband met moeilijke persoonlijke omstandigheden langdurig verlof had opgenomen. De gekochte woning is tijdelijk tegen een vergoeding ter beschikking gesteld aan de verkoper, omdat de sleuteloverdracht van het nieuwe huis van de verkoper pas later zou plaatsvinden; hiermee zou niet bedoeld zijn het onderpand te verhuren. [naam 12] had het geld uit het bouwdepot opgenomen omdat zij dacht dat snel nodig te hebben, maar dat bleek niet het geval. [naam bank 3] heeft mede op basis van de persoonlijke situatie van [naam 12] afgezien van het opzeggen van de bancaire relatie en onder meer bepaald dat voor 1 mei 2021 een taxatierapport moest worden overgelegd ter bevestiging van de met het bouwdepot uitgevoerde werkzaamheden. Niet is gebleken dat deze voorwaarde is geschonden.

10.6.3. Ten aanzien van het [naam verzekeraar]-incident heeft [eiseres] ondertekende verklaringen overgelegd van de betrokken klanten. Zij hebben allen – in nagenoeg identieke bewoordingen – verklaard dat zij geen koeriersdiensten (meer) verrichten en dat [naam 9] herhaaldelijk aan hen zou hebben gezegd dat de SBI-code inzake koeriersdiensten in het handelsregister van de KvK moest worden aangepast. [eiseres] heeft daarnaast KvK-uittreksels overgelegd van de klanten, waaruit blijkt dat de betreffende SBI-code inmiddels is verwijderd.

10.6.4. De AFM heeft, desgevraagd, ter zitting de uitleg van [eiseres] terzijde geschoven als onwaarschijnlijk, maar zij heeft die conclusie niet onderbouwd. Hoewel [eiseres], gelet op het aantal incidenten, de schijn tegen heeft, bevat het dossier naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende feitelijke aanknopingspunten om de verklaringen van [eiseres] zonder meer als onaannemelijk terzijde te schuiven. Dat betekent dat de AFM niet aannemelijk heeft gemaakt dat aan de genoemde incidenten niet-integer gedrag van (medewerkers van) [eiseres] ten grondslag ligt. In zoverre heeft de AFM dit dus niet kunnen betrekken bij de vaststelling van de overtreding van [artikel 4:11, tweede lid, van de Wft](#).

10.7. De rechtbank stelt vast dat de AFM in het bestreden besluit de overtreding van de artikelen [1:117, eerste lid](#) en [1:120, eerste lid](#), van de Wft niet langer aan [eiseres] tegenwerpt. De AFM heeft hiertoe besloten omdat de overtredingen met betrekking tot het beloningsbeleid al waren beëindigd op het moment dat het primaire besluit werd genomen. De AFM heeft afdoende toegelicht dat ook zonder deze overtredingen de andere overtredingen het vertrouwen in [eiseres] zodanig schaden dat sprake is van overtreding van [artikel 4:11, tweede lid, van de Wft](#).

10.8. De rechtbank komt tot de conclusie dat de AFM terecht heeft vastgesteld dat [eiseres] structurele en stelselmatige overtredingen van de regelgeving over incidenten heeft begaan en dat er in ieder geval in het geval van het incident bij [naam bank] ook sprake is van niet-integer gedrag. Dit maakt dat het vertrouwen in [eiseres] daadwerkelijk is geschaad. Gelet hierop is de AFM terecht tot de conclusie gekomen dat [eiseres] niet beschikte over adequaat beleid dat een integere uitoefening van haar bedrijf waarborgde en daarmee [artikel 4:11, tweede lid, van de Wft](#) heeft overtreden. Deze beroepsgrond slaagt niet.

Evenredigheid intrekking

11. [eiseres] stelt zich op het standpunt dat de intrekking van haar vergunning door de AFM onevenredig is. Daartoe voert zij aan dat de intrekking geen geschikt middel is, niet noodzakelijk en evenmin evenwichtig is.

11.1. Uit de uitspraak van 2 februari 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ([ECLI:NL:RVS:2022:285](#)) volgt een algemeen kader geformuleerd voor de toetsing van op een discretionaire bevoegdheid berustende besluiten aan het evenredigheidsbeginsel. Daaruit volgt dat de bestuursrechter, als daar aanleiding voor is, toetst of het bestreden besluit geschikt is om het doel te bereiken, of het een noodzakelijke maatregel is of dat met een minder vergaande maatregel kan worden volstaan, en of de maatregel in het concrete geval evenwichtig is. De intensiteit van de toetsing wordt bepaald door onder meer de aard en de mate van de beleidsruimte van het bestuursorgaan, de aard en het gewicht van de met het besluit te dienen doelen, de aard van de betrokken belangen en de mate waarin deze door het besluit worden geraakt. Naarmate die belangen zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn of het besluit een grotere inbreuk maakt op fundamentele rechten, zal de toetsing intensiever zijn. In het onderhavige geval is er sprake van een intrekking van een vergunning, wat maakt dat de rechtbank het bestreden besluit intensief zal toetsen gelet op de ingrijpende gevolgen van deze maatregel.

Geschiktheid

12. De rechtbank overweegt dat uit de wetssystematiek dat de intrekking van een vergunning een geschikt middel kan zijn om de doelstellingen van het gedragstoezicht door de AFM te bereiken, waarbij geldt dat het beslissen over de toelating van financiële ondernemingen tot de financiële markten, mede met het oog op het belang van de stabiliteit van het financiële stelsel, is gericht op ordelijke en transparante financiële-marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten (vgl. de uitspraak van deze rechtbank van 30 juni 2022 ([«JOR» 2022/288](#), m.nt. Boogaard; *red.*), [ECLI:NL:RBROT:2022:5130](#), overweging 38). De AFM heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat het intrekken van de vergunning van [eiseres] een geschikt middel is om de door haar begane overtredingen te beëindigen. Het gegeven dat [naam 9], [naam 12] en [naam 8] niet langer werkzaam zijn voor [eiseres] doet niet af aan de geschiktheid van de maatregel. [naam 1] is immers nog altijd dagelijks beleidsbepaler, bestuurder en enig aandeelhouder. Zoals de rechtbank eerder in deze uitspraak heeft overwogen, heeft de AFM genoegzaam aangetoond dat [naam 1] bij diverse incidenten in meer of mindere mate betrokken is geweest. De stelling dat hij geen rol bij de incidenten heeft gehad en hem geen verwijt kan worden gemaakt, volgt de rechtbank niet en maakt dus niet dat intrekking van de vergunning niet geschikt zou zijn voor het te bereiken doel. Het betoog van [eiseres] dat de intrekking van de vergunning niet bijdraagt aan de coherentie van het handhavingsbeleid van de AFM, volgt de rechtbank niet. Het enkele gegeven dat de AFM tweemaal heeft volstaan met een waarschuwing en nu de zware maatregel van intrekking van de vergunning toepast, doet niet af aan de geschiktheid ervan.

Noodzakelijkheid

13. De AFM heeft in het kader van de noodzakelijkheid van de maatregel terecht betrokken dat zij eerder met lichtere middelen, te weten twee waarschuwingen en een toezichtgesprek, heeft getracht om [eiseres] ertoe te bewegen om normconform te handelen, maar dat dit niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. Dit rechtvaardigt op zichzelf dan ook dat de AFM de toepassing van een zwaardere maatregel noodzakelijk kan achten. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de AFM het in dit geval echter ten onrechte noodzakelijk geacht om over te gaan tot intrekking van de vergunning van [eiseres]. Niet in geschil is dat de intrekking van de vergunning van [eiseres] zeer ingrijpende gevolgen heeft, te meer nu het gaat om een klein familiebedrijf. De intrekking zal er toe leiden dat [eiseres] geen vergunningsplichtige activiteiten meer kan ondernemen en dat hierdoor het voortbestaan van de onderneming in het geding zal komen. De AFM heeft zich weliswaar terecht op het standpunt gesteld dat er een zwaarwegend belang bestaat bij de beëindiging van de overtreding van [artikel 4:11, tweede lid, van de Wft](#), maar dit belang dient wel te worden gezien tegen de achtergrond van de relevante feiten en omstandigheden van het concrete geval, waarbij ook acht moet worden geslagen op de handelwijze van de AFM als toezichthouder. In dat kader constateert de rechtbank dat de meldingen van [naam bank 3] en [naam verzekeraar] voor de AFM aanleiding hebben gevormd om een onderzoek naar [eiseres] in te stellen. De AFM heeft deze meldingen op 16 juni 2021 respectievelijk 21 juli 2021 ontvangen. Pas ongeveer een jaar later, op 28 juni 2022, heeft de AFM het onderzoek ter plaatse verricht. De AFM heeft vervolgens pas vijftien maanden later, bij brief van 29 september 2023, het voornemen tot intrekking van de vergunning kenbaar gemaakt. De vergunning van [eiseres] is vervolgens pas acht maanden later ingetrokken. Dit lange tijdsverloop doet naar het oordeel van de rechtbank afbreuk aan de gestelde noodzakelijkheid van de intrekking. Daar komt bij dat, zoals hiervoor reeds is overwogen, de AFM bij de incidenten met [naam bank 2], [naam bank 3] en [naam verzekeraar] de daaraan ten grondslag liggende gedragingen niet heeft onderzocht. Er staat niet vast dat er bij deze incidenten sprake is van niet-integer gedrag dat aan [eiseres] kan worden toegerekend, zodat dit geen grond kan vormen voor de noodzaak van de intrekking van de vergunning.

13.1. De rechtbank ziet ook niet zonder meer in dat een minder ingrijpende maatregel, zoals het benoemen van een curator of de oplegging van een last onder dwangsom, in het geval van [eiseres] niet tot het te bereiken doel zou hebben kunnen leiden, te weten het naleven van de regelgeving omtrent incidenten en het beëindigen van de overtreding van [artikel 4:11, tweede lid, van de Wft](#). De AFM heeft, desgevraagd, toegelicht dat andere maatregelen slechts tijdelijk van aard zijn en dat het aan [eiseres] is om na afloop haar bedrijf zo uit te oefenen dat zij blijvend voldoet aan de geldende wet- en regelgeving. De AFM stelt dat zij, gelet op het verleden, hier geen vertrouwen in heeft. Dit volgt de rechtbank niet zonder meer. De rechtbank acht in dit kader onder meer van belang dat de bij de incidenten (direct) betrokken personen inmiddels niet langer werkzaam zijn voor [eiseres]. Daarnaast is gesteld noch gebleken dat na het laatste incident met [bank 4] zich nog incidenten of overtredingen hebben voorgedaan.

13.2. Gelet op het voorgaande, in samenhang gezien, acht de rechtbank de intrekking van de vergunning van [eiseres] onder de gegeven omstandigheden niet noodzakelijk. De hiertoe aangedragen grond slaagt.

Conclusie en gevolgen

14. De rechtbank concludeert dat de AFM niet over heeft kunnen gaan tot intrekking van de vergunning van [eiseres]. Wat [eiseres] verder heeft betoogd, behoeft geen nadere bespreking. Het beroep is dus gegrond. De rechtbank zal het bestreden besluit vernietigen.

15. De rechtbank ziet geen aanleiding om de AFM op grond van [artikel 8:51a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht \(Awb\)](#) in de gelegenheid te stellen dit gebrek te herstellen (de bestuurlijke lus). De rechtbank zal met toepassing van [artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb](#) zelf in de zaak te voorzien door het bezwaar gegrond te verklaren, het primaire besluit te herroepen en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het bestreden besluit.

16. Nu het beroep gegrond is, moet de AFM het griffierecht aan [eiseres] vergoeden.

17. De rechtbank veroordeelt de AFM in de door [eiseres] in bezwaar en beroep gemaakte proceskosten. (...; *red.*).

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- verklaart het bezwaar gegrond, herroept het primaire besluit en bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het bestreden besluit;
- bepaalt dat de AFM aan [eiseres] het betaalde griffierecht van (...; *red.*) vergoedt;
- veroordeelt de AFM in de proceskosten van [eiseres] (...; *red.*).

Noot

1. Het intrekken van een vergunning is wellicht een van de meest ingrijpende maatregelen die een toezichthouder kan nemen. In deze zaak besloot de AFM de vergunning van een hypotheekadviseur in te trekken wegens schending van de verplichting om een integere bedrijfsuitoefening te waarborgen. De AFM had het vertrouwen verloren dat dit alsnog gewaarborgd kon worden. De Rechtbank Rotterdam oordeelde dat dit intrekkingsbesluit in strijd was met het evenredigheidsbeginsel en verklaarde het besluit daarom nietig.
2. Het handhavingsinstrumentarium van de toezichthouder was bij introductie van de eerste financieeltoezichtwetgeving in de jaren negentig niet uitgebreid en verfijnd. Het louter en alleen mogen intrekken van een vergunning werd relatief snel beschouwd als niet doeltreffend en disproportioneel. Dit heeft geleid tot uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium met zowel de bevoegdheid om een herstelmaatregel op te leggen als een punitieve sanctie: *“Het intrekken van een vergunning is echter niet altijd evenredig met de ernst van de betrokken overtreding. Bovendien is deze sanctie niet steeds gewenst, ook omdat veelal anderen dan de overtreder de dupe worden. ... Het opleggen van een dwangsom of een bestuurlijke boete kan een doeltreffend additioneel middel zijn bij de handhaving van de regels uit de financiële wetgeving. De effectieve handhaving van deze regels kan verder worden versterkt door bovendien de mogelijkheid te scheppen dat de opgelegde dwangsommen en boeten kunnen worden gepubliceerd. Een flexibele en gedoseerde inzet van bestuurlijke handhavingsbevoegdheden wordt hierdoor mogelijk gemaakt”* (Kamerstukken II 1997/98, 25821, nr. 3). Aldus geschiedde. Vandaag de dag bedienen toezichthouders zich tevens van informele handhavingsmaatregelen (zie o.a. F.M.A. 't Hart, 'Informeel handhaving', *FR*, 2019, afl. 1/2, p. 12-24). In de praktijk worden meer informele maatregelen dan formele handhavingsmaatregelen opgelegd (uit het laatst gepubliceerde jaarverslag blijkt dat de AFM in 2025 in totaal 446 informele maatregelen en 26 formele maatregelen heeft opgelegd).
3. Het intrekken van een vergunning door de AFM geschiedt vaker dan wellicht vermoed. In 2018 werden twintig vergunningen ingetrokken, in 2019 vijf, in 2020 drie, in 2021 acht, in 2022 één, in 2023 nul, in 2024 drie en in 2025 “slechts” één (deze gegevens zijn ontleend aan de desbetreffende jaarverslagen AFM). Uit de jaarverslagen van de AFM kan niet

afgeleid worden hoeveel van deze intrekkingen zijn geschied op verzoek van de instelling zelf (bijvoorbeeld vanwege bedrijfsbeëindiging of vanwege een fusie tussen twee vergunninghoudende instellingen) of dat de AFM het initiatief heeft genomen om over te gaan tot intrekking van de vergunning. Indien een instelling verzoekt om intrekking van de vergunning, zal de AFM daartoe een besluit moeten nemen, welk besluit pas wordt genomen indien gebleken is dat geen vergunningsplichtige activiteiten (meer) worden ontplooid.

4. In deze zaak besloot de AFM om de vergunning op eigen initiatief in te trekken omdat de instelling niet langer voldeed aan de wettelijke verplichting van [art. 4:11 lid 2 Wft](#). Deze verplichting komt erop neer dat een integere bedrijfsuitoefening gewaarborgd moet zijn. Nu [art. 4:11 lid 2 Wft](#) het karakter van een open norm heeft, doet een schending van deze norm zich in de praktijk veelal voor indien sprake is van cumulatie van meerdere – soms repeterende – onderliggende overtredingen. Die overtredingen kunnen van uiteenlopende aard zijn. Niet is vereist dat deze overtredingen betrekking hebben op een concrete norm die een nadere uitwerking is van het bepaalde in [art. 4:11 lid 2 Wft](#) (zie Rb. Rotterdam 21 februari 2025, «JOR» 2025/21418, r.o. 18: “CAK is op grond van artikel 4:11, tweede lid, van de Wft gehouden een adequaat beleid te voeren dat een integere uitoefening van haar bedrijf waarborgt. De naleving van artikel 4:19, tweede lid, van de Wft en artikel 49a van het BGfo maken daar onderdeel van uit”). In deze zaak hadden zich vier incidenten voorgedaan als gedefinieerd in [art. 1 BGfo](#). De instelling had bovendien verzuimd om ingevolge [art. 29 lid 3 BGfo](#) die incidenten te melden aan de AFM als toezichthouder. Ook bleek de instelling niet te beschikken over een incidentenbeleid.

5. Het enkele feit dat sprake is van een overtreding van art. 4:11 lid 2 Wft betekent niet zonder meer dat sprake is van een dusdanige situatie dat de AFM mag of dient over te gaan tot intrekking van de vergunning. Ter beantwoording van de vraag of mag worden overgegaan tot intrekking van de vergunning moet mijns inziens onderscheid gemaakt worden tussen twee situaties waarin sprake is van een niet integere bedrijfsuitoefening.

6. In de eerste situatie gaat het om een overtreding van [art. 4:11 lid 2 Wft](#) die op zichzelf herstelbaar is. Intrekking van de vergunning is in deze eerste situatie niet aan de orde en een toezichthouder dient eerst andere maatregelen in te zetten. In de tweede situatie is sprake van een instelling waarvan het verdienmodel gebaseerd is op een niet-integere bedrijfsuitoefening. Anders gezegd: het niet waarborgen van een integere bedrijfsuitoefening maakt het verdienmodel mogelijk. In deze tweede situatie doet zich vaak een combinatie voor, bestaande uit een schending van publiekrechtelijke gedragsregels en een overtreding van markttoetredingsregels. Enkele voorbeelden: (i) de combinatie van overtreding van het provisieverbod bij kredietbemiddeling ([art. 4:74 Wft](#)), het verrichten van oneerlijke handelspraktijken ([art. 8.8 Whc](#)) en overtreding van het verbod misbruik bij colportage ([art. 6 Colportagewet](#)) (zie CBb 12 oktober 2017, «JOR» 2017/325, r.o. 6.1. e.v.); (ii) de combinatie van een overtreding van het ‘ken uw cliënt’-beginsel ([art. 4:23 Wft](#)) en het zonder vergunning aanbieden van krediet ([art. 2:60 Wft](#)) (zie CBb 26 juli 2017, «JOR» 2017/296, r.o. 7.1 e.v.); en (iii) de combinatie van een overtreding van het gebod van een beheerst beloningsbeleid ([art. 86a BGfo](#)), het voorkomen van onzorgvuldige behandeling van consumenten (art. 35i lid 3 BGfo (oud)), het niet openbaar maken van het beloningsbeleid (art. 50a BGfo (oud)) en het zonder vergunning verlenen van beleggingsdiensten aan het publiek ([art. 2:67a Wft](#)) (zie CBb 30 juni 2020, «JOR» 2020/207, r.o. 4.1).

In deze tweede situatie ligt een besluit tot intrekking van de vergunning eerder voor de hand dan in de eerste situatie. In deze tweede situatie is immers sprake van een fundamentele niet-integere bedrijfsuitoefening en dan ligt intrekking van de vergunning (als die is verleend) eerder voor de hand dan bij herstelbare onvolkomenheden in de bedrijfsvoering.

7. Een intrekkingsbesluit wordt onder andere getoetst aan het evenredigheidsbeginsel. Ingevolge de *Harderwijk*-uitspraak van de Raad van State dient de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel te geschieden aan de hand van de beantwoording van drie vragen, te weten (i) of het besluit geschikt is om het doel te bereiken, (ii) of het een noodzakelijke maatregel is of dat met een minder vergaande maatregel kon worden volstaan en (iii) of de maatregel evenwichtig is (zie ABRvS 2 februari

2022, [ECLI:NL:RVS:2022:285](#)). Deze toetsingsmaatstaf is indringender dan de willekeurstoets die voorheen werd gehanteerd (zie hierover ook: K.J. de Graaf & A.T. Marseille, ‘Exit willekeurstoets. Bestuursrechterlijke toetsing aan het evenredigheidsbeginsel na 2-2-’22’, AA 2022, afl. 4, p. 306-314). Het evenredigheidsbeginsel bestaat onder andere uit het subsidiariteitsbeginsel en dat beginsel brengt met zich dat een toezichthouder de voor de instelling in kwestie minst ingrijpende maatregel dient te nemen om het beoogde doel te bereiken (zie ook CBb 11 februari 2010, [ECLI:NL:CBB:2010:BL3730](#)).

8. Ter beantwoording van de vraag of een voor de instelling minder bezwarende maatregel kan volstaan om het beoogde doel te bereiken is mede van belang of een toezichthouder reeds andere maatregelen heeft opgelegd en tot welk resultaat die maatregelen hebben geleid. Indien blijkt dat eerdere maatregelen onvoldoende effectief zijn gebleken, zal dat feit een belangrijk onderdeel vormen van de motivering van een intrekkingbesluit.

9. Heeft de toezichthouder geen eerdere maatregelen opgelegd, dan zullen hogere eisen gesteld moeten worden aan de motivering waarom niet anders kan worden besloten dan tot intrekking van de vergunning. Die motivering zal voldoende concreet aannemelijk moeten maken waarom minder vergaande maatregelen niet passend zijn. De enkele mededeling van de toezichthouder dat deze niet het vertrouwen heeft dat een minder vergaande maatregel effectief zal zijn, is daarvoor ontoereikend. In deze zaak had de AFM geen formele maatregelen getroffen maar volstaan met informele maatregelen (twee waarschuwingen en een toezichtsgesprek). Dat informele maatregelen kennelijk niet tot het beoogde doel hebben geleid, kan wat mij betreft niet gelijkgesteld worden met een situatie waarin formele maatregelen niet effectief zijn gebleken. Informele maatregelen zijn geen besluit in de zin van de Awb en dat betekent dat daartegen geen rechtsbescherming bestaat (zie ook S.M.C. Nuijten & R. Stijnen, *Rechterlijke toetsing van besluiten en handelingen van de AFM en DNB: trends en analyses. Preadvies voor de Vereniging voor Financieel Recht 2018* (Serie vanwege het Van der Heijden Instituut, deel 155), Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 38 e.v.). Ook kan een informele maatregel niet beschouwd worden als een herstelmaatregel; een standpunt dat toezichthouders weleens in rechte innemen. Dat een informele maatregel gericht is op gedragsbeïnvloeding maakt deze niet tot een herstelmaatregel.

10. Bij relatief kleine instellingen en met name daar waar sprake is van een dga-model, kan de geschiktheid en betrouwbaarheid van de dga een rol spelen. Zo kan de omstandigheid dat de betrouwbaarheid van de enig aandeelhouder en (mede-)beleidsbepaler niet langer buiten twijfel staat, een belangrijke reden zijn om tot intrekking van de vergunning over te gaan (zie Rb. Rotterdam 12 december 2013, [ECLI:NL:RBROT:2013:9676](#)). In een andere zaak waarin de AFM had besloten tot intrekking van de vergunning – en waarnaar de Rechtbank Rotterdam in deze uitspraak verwijst – was de AFM tevens van oordeel dat de bestuurder niet langer voldeed aan de wettelijke eisen die gelden ten aanzien van de geschiktheid en betrouwbaarheid (zie Rb. Rotterdam 30 juni 2022, [«JOR» 2022/288](#), m.nt. Boogaaard, r.o. 38). Tot een beoordeling hiervan kwam de Rechtbank Rotterdam niet aangezien de vastgestelde overtredingen reeds toereikend waren om te komen tot het oordeel dat de AFM had mogen besluiten tot intrekking van de vergunning. Bij instellingen die geen dga-model kennen, ligt – indachtig het evenredigheidsbeginsel – een maatregel tot heenzending van de bestuurder en/of intrekking van de verklaring van geen bezwaar door DNB, eerder voor de hand.

11. Er zijn twee gronden op basis waarvan het intrekkingbesluit in deze zaak onrechtmatig is bevonden. De rechtbank komt allereerst tot het oordeel dat het intrekkingbesluit niet “noodzakelijk” is nu de AFM onvoldoende voortvarend is opgetreden. Zo heeft de AFM pas een jaar na ontvangst van de eerste incidentmelding een onderzoek ter plaatse verricht en vervolgens pas vijftien maanden later het intrekkingbesluit genomen. De rechtbank overweegt dat dit “lange tijdsverloop” afbreuk doet aan de gestelde noodzakelijkheid van de intrekking.

12. Voorts overweegt de rechtbank dat niet zonder meer kan worden ingezien dat de benoeming van een curator of het opleggen van een last onder dwangsom niet doeltreffend zou kunnen zijn. Voor de rechtbank is daarbij van belang dat de

personen die direct betrokken waren bij de incidenten niet langer werkzaam zijn voor de instelling. Overigens is een cumulatie van een aanwijzing of last onder dwangsom ook denkbaar (zie CBb 6 februari 2024, [«JOR» 2024/90](#), m.nt. Frielink, r.o. 5.5.5: “*Verder is het College met de rechtbank van oordeel dat artikel 54 van de Wtt 2018, noch de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling, noch rechtspraak eraan in de weg staat dat de toezichthouder een aanwijzing combineert met de benoeming van een curator*”).

13. De AFM heeft geen hoger beroep ingesteld.

mr. dr. F.M.A. 't Hart

advocaat te Amsterdam

Voetnoten

1) . Rb. Amsterdam (vzr.) 21 juli 2021, [ECLI:NL:RBAMS:2021:3810](#), r.o. 4.4 en 4.5.